

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC**

**CURSO DE DIREITO**

**GABRIELA FORMENTIN DE ROCHE**

**INFIDELIDADE PARTIDÁRIA POR TROCA DE PARTIDO POLÍTICO: UMA  
ANÁLISE DOS JULGADOS DO TRE/SC APÓS A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO  
22.610/07 DO TSE, SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**

**CRICIÚMA**

**2014**

**GABRIELA FORMENTIN DE ROCHE**

**INFIDELIDADE PARTIDÁRIA POR TROCA DE PARTIDO POLÍTICO: UMA ANÁLISE  
DOS JULGADOS DO TRE/SC APÓS A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO 22.610/07 DO  
TSE, SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado  
para obtenção do grau de Bacharel em Direito no  
curso de Direito da Universidade do Extremo Sul  
Catarinense, UNESC.

Orientador(a): Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira

**CRICIÚMA**

**2014**

**GABRIELA FORMENTIN DE ROCHE**

**INFIDELIDADE PARTIDÁRIA POR TROCA DE PARTIDO POLÍTICO: UMA ANÁLISE  
DOS JULGADOS DO TRE/SC APÓS A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO 22.610/07 DO  
TSE, SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela  
Banca Examinadora para obtenção do Grau de  
Bacharel em Direito, no Curso de Direito da  
Universidade do Extremo Sul Catarinense,  
UNESC.

Criciúma, 09 de dezembro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira - (UNESC) - Orientador

Prof. Maicon Aléssio - (UNESC)

Prof. Me. Daniel Ribeiro Prêve - (UNESC)

**Dedico este trabalho ao meu pai, Baltazar e a minha mãe, Margarete, por me ensinarem a importância da política.**

## **AGRADECIMENTOS**

Meus mais sinceros agradecimentos vão primeiramente a minha família, que nunca deixou de me apoiar nesse período tão importante da vida, que é a graduação. Meus pais nunca deixaram faltar nada para que eu obtivesse sucesso nessa longa jornada, que está próxima do fim. Devo tudo a eles.

Ao meu professor orientador, Dr. Reginaldo de Souza Vieira pela calma e paciência para ensinar, tanto nas matérias da graduação quanto para a conclusão desta monografia. É um exemplo de professor, que tem vontade de passar seu vasto conhecimento aos estudantes.

Aos meus queridos colegas de estágio e da graduação, que além disso, se mostraram amigos, com compreensão e apoio neste momento.

E finalmente, a todos que de alguma forma me ajudaram a encarar a monografia de conclusão de curso. Principalmente aos que acreditaram em mim. Essa base foi fundamental para me levar ao fim deste trabalho.



**“O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.”**

**Brecht**

## **RESUMO**

Esse estudo tem por objetivo explicar sobre a democracia e seus tipos, sendo: a democracia direta, representativa, semidireta e participativa, sendo cada uma delas contextualizadas e explicadas na primeira parte do trabalho, assim como mostrando onde cada uma delas é aplicada. Seguido dos tipos de mandato, quais são imperativo e representativo, que também será contextualizado, porém com enfoque no tipo de mandato aplicado no Brasil (representativo). No fim do primeiro capítulo, o presente trabalho irá articular sobre o princípio democrático, enfatizando sua disposição legal e seu objetivo na constituição brasileira para fortalecer a vontade do povo como um todo e deixá-los mais participativos no governo de seu país. No segundo capítulo, além de contar o surgimento histórico dos partidos políticos, o presente trabalho contará também como adveio em nossa Constituição o instituto de fidelidade partidária, e como os estatutos dos partidos políticos estão exercendo o direito de legislar internamente sobre a matéria, sendo estudados quatro estatutos partidários para concluir o objetivo, sendo eles do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PT (Partido dos Trabalhadores) e PSD (Partido Social Democrático). Então, no terceiro e último capítulo será estudado brevemente os julgados do Supremo Tribunal Federal em harmonia com a Resolução 22.610/07 do TSE, onde sua constitucionalidade e funcionamento também são matéria de estudo do presente trabalho. Após todo o estudo teórico sobre democracia, partidos políticos e fidelidade partidária, o presente trabalho irá mostrar como o TRE/SC tem julgado os casos de infidelidade partidária no estado, após a edição da Resolução 22.610/07 até o ano de 2013, analisando se os julgados estão em harmonia com a mesma.

Palavras-chave: Democracia. Fidelidade Partidária. Partidos Políticos. Mandato. Justa Causa.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	101
<b>2 A DEMOCRACIA E O REGIME REPRESENTATIVO .....</b>	<b>14</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO REGIME DEMOCRÁTICO: TIPOLOGIAS .....	14
2.1.1 Democracia Direta.....	15
2.1.2 Democracia Representativa .....	17
2.1.2 Democracia Semidireta.....	19
2.1.4 Democracia Participativa.....	21
2.2 O SISTEMA REPRESENTATIVO: O MANDATO.....	22
2.2.1 O Mandato Imperativo.....	23
2.2.2 O Mandato Representativo.....	24
2.3 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CRFB/1988.....	26
<b>3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA: HISTÓRIA E SUA INSERÇÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....</b>	<b>28</b>
3.1 PARTIDOS POLÍTICOS.....	28
3.1.1 Histórico, Tipologias E Conceito .....	28
3.1.2 Os Partidos Políticos No Ordenamento Constitucional Brasileiro .....	32
3.2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA X DISCIPLINA PARTIDÁRIA: CONCEITOS E DIFERENÇAS .....	33
3.3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E SUA REGULAMENTAÇÃO PELA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL .....	36
3.4 A INSERÇÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NOS ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	38
<b>4 OS JULGAMENTOS DO TRE/SC SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA APÓS A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO 22.610/07 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....</b>	<b>42</b>
4.1 O JULGAMENTO DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA POR TROCA DE PARTIDO POLÍTICO NO STF .....	42
4.2 A RESOLUÇÃO N. 22.610/07 DO TSE E AS JUSTIFICATIVAS PARA TROCA DE PARTIDO POLÍTICO SEM A PERDA DO MANDATO .....	43

4.3 O POSICIONAMENTO DO TRE/SC NOS JULGADOS QUE TRATARAM DA PERDA DE MANDATO POR TROCA DE PARTIDO POLÍTICO NO PERÍODO DE 2007-2013.....	47
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico tem por objetivo elucidar a forma como o TRE/SC (Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina) vem julgando as ações judiciais contra parlamentares que não cumpriram suas regras de fidelidade partidária, migrando para uma legenda diferente daquela em que foram eleitos no exercício de seu mandato.

Adotando a o método hipotético dedutivo, foram desenvolvidos três capítulos, os quais compõem essa pesquisa.

No primeiro capítulo, será apresentado um breve histórico do surgimento da democracia em nossa sociedade, iniciando com a contextualização das suas tipologias, sendo elas: a direta, a representativa, a semidireta e a participativa.

O presente trabalho também irá pontificar o surgimento dos primeiros acontecimentos que marcaram o início do processo democrático na história, cujos “cidadãos” eram apenas os escolhidos, podendo estes participarem de grandes assembleias, opinando sobre a forma de governo de sua cidade. A possibilidade dessa modalidade é apresentada no primeiro capítulo desse estudo.

Em seguida, será exposta a tipologia de democracia representativa, cujo modelo é utilizado atualmente no Brasil, uma vez que há uma grande massa de detentores de opinião no país (votantes).

A democracia semidireta traz ao trabalho definições sobre referendo, plebiscito e iniciativa popular, que são ferramentas utilizadas pelo povo a fim de legislar junto com os representantes eleitos por eles, dando opiniões em matérias de grande repercussão nacional.

A democracia representativa é conceituada na sequência, assim como seu surgimento. Em seguida, ainda no primeiro capítulo, serão contextualizados os tipos de mandato, a citar: o imperativo e o representativo, sendo minuciosamente explanados.

Além disso, no último item do primeiro capítulo, o presente trabalho procura analisar o Princípio Democrático, demonstrando seu significado, o motivo de seu

surgimento, assim como sua previsão na CRFB/88 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Já no primeiro item do segundo capítulo, será apresentada uma definição para o instituto da fidelidade partidária, demonstrando seu conceito no mundo jurídico, assim como seu histórico. Posteriormente, serão explanadas a história e os tipos existentes de partidos políticos no país e sua definição na Constituição brasileira.

No segundo capítulo, tratar-se-ão das diferenças entre fidelidade e disciplina partidária, a saber que o instituto de disciplina partidária é regulamentada pelos estatutos dos partidos políticos, vinculando não somente o detentor de mandato, mas também o filiado. Vale salientar que a fidelidade partidária, apesar de também se encontrar nos estatutos dos partidos políticos, é também regida pela Resolução 22.610/07 do TSE, sendo também abordada no terceiro capítulo.

Posteriormente, far-se-á um recorte da inserção da fidelidade partidária das constituições brasileiras, desde sua primeira menção até sua inclusão no texto da CRFB/88.

Ainda será feito um estudo dos estatutos de quatro partidos políticos em relação à fidelidade partidária: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PT (Partido dos Trabalhadores) e PSD (Partido da Social Democracia). A análise dos estatutos tem, por objetivo, verificar como esses partidos têm legislado internamente sobre a fidelidade partidária.

E, finalmente, na terceira parte desse trabalho, será realizada a análise do problema, além de mostrar como o STF (Supremo Tribunal Federal) julgou os casos de infidelidade partidária, questionando também a constitucionalidade da Resolução 22.610/07 do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) com a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.999. Por fim, analisar-se-á também como o TRE/SC vem julgando esses casos no Estado, observando se a Suprema Corte e o nosso Estado estão julgando esses casos da mesma forma, em sintonia com a Resolução 22.610/07 do TSE.

A apresentação desse trabalho tem por intuito demonstrar se os órgãos julgadores vêm respeitando o instituto de fidelidade partidária, para que os eleitores

tenham segurança em seu voto, sabendo que seu candidato não irá trocar a legenda pelo qual foi eleito.

## 2 A DEMOCRACIA E O REGIME REPRESENTATIVO

### 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO REGIME DEMOCRÁTICO: TIPOLOGIAS

No século VI a.C., em Atenas, a democracia consistia em incluir todos aqueles considerados cidadãos em um regime em que a vontade do povo prevalecia, buscando a isonomia (a igualdade), visando à inclusão do povo no poder. Dessa forma, é possível eleger seus magistrados, participando das decisões soberanamente. (CHÂTELET, 1985).

Conforme Dallari (2011), a ideia de Estado Democrático de Direito surgiu no século XVIII, constituindo valores fundamentais à pessoa humana, assim como a organização do Estado, de modo a proteger esses valores. Já as tentativas de instauração dos sistemas políticos do século XIX e início do século XX são inspiradas nas tentativas do século XVII.

Dallari (2011) diz ainda que foram três os movimentos principais que induziram a aplicação do Estado Democrático de Direito: A Revolução Inglesa (1688), que visava estabelecer limites ao poder absoluto do monarca e influenciar o protestantismo; a Revolução Americana (1776), que também consistiu em lutas contra o absolutismo inglês, tendo a necessidade da instauração do governo democrático, pois não era seu objetivo acabar com aquele para se instaurar um absolutismo norte-americano; e o terceiro movimento político-social foi a Revolução Francesa (1789), desencadeada na França, que sofria grande instabilidade interna, fazendo os líderes franceses pensarem na ideia de nação.

Dallari (2011) também explana:

Declara-se, então, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização do Estado deve ser a preservação dessa possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais. [...]

[...] As transformações do Estado, durante o século XIX e primeira metade do século XX, seriam determinadas pela busca de realização desses preceitos, os quais se puseram também como limites a qualquer objetivo político. A

preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade. (DALLARI, 2011, p. 150).

Hoje, a democracia no Brasil provém do artigo 1º, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil, que rege o princípio democrático. (BRASIL, 2014a).

Além dos dispositivos constitucionais que preveem o Estado Democrático de Direito, cabe destacar as modalidades, a saber: direta, representativa, semidireta e participativa.

### 2.1.1 Democracia Direta

A história da democracia começou em Atenas (Grécia), por volta do século VII a.C., com Sólon, um aristocrata que, não querendo se render à tirania, liberou a classe baixa de todos os seus encargos com os aristocratas (MOSSÉ, 1982).

Porém, foi na revolução de Clístenes que foram criadas as condições para o nascimento da democracia, havendo meios de fazer as vontades dos cidadãos prevalecerem, não ficando o poder na mão de uma pessoa ou de uma classe de pessoas. Com a instauração da democracia direta, todos tinham o poder, e as leis eram feitas com soberania popular, sendo elaboradas mediante a aprovação da maioria das pessoas consideradas cidadãos. (MOSSÉ, 1982).

Os membros de uma mesma tribo combatiam lado a lado e designavam as 50 pessoas que deveriam representá-los no seio da nova *Boulè* dos Quinhentos. A Criação desta nova *Boulè* representa o aspecto mais importante da obra política de Clístenes. Seria, com efeito, o órgão essencial da democracia ateniense, preparando as sessões da Assembléia, redigindo os decretos, além de, após as reformas de Efialtes, desempenhar o papel de corte suprema de justiça. Não convém, todavia, insistir demasiado no caráter democrático das reformas de Clístenes. Este não criou a democracia ateniense: criou as condições que iriam permitir o nascimento da democracia, tornando todos os cidadãos iguais perante a lei (MOSSÉ, 1982, p.23).

Apesar de Aristóteles afirmar que a primeira lei sobre o ostracismo veio de Clístenes, outros autores divergem, dizendo que essa criação foi depois de seu tempo.

A lei previa o exílio de dez anos para aquele que parecesse instaurar a tirania em proveito próprio, evitando a volta da mesma em Atenas. (MOSSÉ, 1982).

Clístenes, após derrotar o último tirano, não restabeleceu a aristocracia moderada de Sólon, mas buscou um equilíbrio para o povo, subdividindo-os em 10 tribos com 30 subdivisões cada. Cada uma delas podia enviar 50 membros para compor o conselho dos 500. Sendo esta o que um dia seria chamada de democracia direta. (CAPELLA, 2002).

Péricles foi quem avançou com o processo de democratização, onde instaurou que “ser cidadão significava beneficiar-se da repartição das terras fora da Ática e de subsídios estatais em dinheiro”. (CAPELLA, 2002, p. 54).

Aos poucos, a democratização foi avançando, dando autonomia aos mais pobres para que estes participassem da política, apesar da vedação da participação de mulheres e escravos. Era proibido, porém, a profissionalização política, ou seja, o cidadão não podia ser apenas político, deveria ter outra ocupação. O exercício de cargos políticos, então, se dava por meio de sorteio, sendo que na época essa era uma concepção de igualdade, uma vez que ricos e pobres poderiam ocupar um cargo político, sem distinção de classe. (VIEIRA, 2013).

Além do exílio, a lei do ostracismo aplicava-se àquele que “houvesse proposto uma lei aceita pela Assembleia, mas que resultasse prejudicial para a cidade, podia ser condenado por um tribunal popular” (CAPELLA, 2002, p. 55). Com efeito, Demósenes criou a lei em que os impostos seriam pagos proporcionalmente às rendas mensais das pessoas, diferenciando os ricos dos pobres, para que estes não saíssem prejudicados. A classe rica, então, o denunciou, com a alegação de que isso abalaria as finanças públicas, porém o mesmo foi absolvido. (CAPELLA, 2002; VIEIRA, 2013).

Durante o regime da democracia direta, Péricles estabeleceu três princípios: o da Isonomia, que significava igualdade de todos perante a lei; o princípio da Isegoria, que é a igualdade de direito ao acesso à palavra na Assembleia; e o da Isocracia, que é a igualdade de participação no poder. Os cidadãos se reuniam nas assembleias e se tornavam responsáveis pela decisão da polis. Todos os presentes tinham a palavra para dar sua opinião, desde que fossem considerados cidadãos. (BRAICK, 2010).



A democracia direta tem por objeto a participação direta dos cidadãos na elaboração e manutenção das leis. Entretanto, naquele período da sociedade, só eram considerados cidadãos homens maiores de 18 anos e ricos, pois as mulheres, crianças, escravos e pobres eram excluídos dessa forma de governo. A sucessão da cidadania se dava por sangue, e não pelas terras possuídas. Eram cidadãos apenas aqueles que descendiam de “cidadãos”, não sendo possível, assim, tornar-se cidadão por meio da posse de terras. (VIEIRA, 2013).

Portanto, devido à grande exclusão de pessoas como cidadãos, havia a possibilidade de se convocar uma assembleia onde todos os considerados cidadãos poderiam comparecer e opinar, sem causar grande tumulto.

Hoje, formalmente, não há mais distinção entre ricos, pobres, homens e mulheres. Entretanto, não é possível convocar uma assembleia para todos participarem, tendo em conta o conjunto territorial e populacional. É aí que ocorre a democracia representativa, na qual todos os cidadãos elegem integrantes da sociedade para os representarem na hora de elaborar e manusear as leis, conforme a vontade do povo, pelo menos teoricamente.

Entretanto, apesar de rara, a prática daquela modalidade não deixou de existir, havendo ainda democracia direta na *Landsgemeinde*, encontrada em alguns Cantões (divisão territorial e administrativa adotada em alguns países da Europa) da Suíça. Trata-se de uma assembleia aberta a todos os cidadãos, cujo comparecimento é dever de todos os que têm direito a voto, acontecendo uma vez ao ano, e podendo haver convocações extraordinárias. A *Landsgemeinde* serve para deliberação de leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, assim como tratados internacionais, cobrança de impostos e decisões sobre a naturalização cantonal. (DALLARI, 2011).

Sendo assim, “o sistema democrático de governo directo consiste no exercício integral das funções próprias do Poder político pela assembleia geral dos cidadãos-activos do Estado” (CAETANO, 2003, p. 361).

Esse modelo, portanto, não é utilizado no Brasil.

### **2.1.2 Democracia Representativa**

O sistema representativo é uma forma de definição de organização de um Estado, onde aqueles que são considerados cidadãos têm poder de voto e escolhem seus representantes, para que estes possam legislar e tomar decisões, sempre respeitando o interesse do povo que os elegeu. (BONAVIDES, 1996).

O poder pertence ao povo, que elegem pessoas para representá-lo, e estas exercem poderes em nome da coletividade.

O conceito democrático de representação política atende ao modo de designação dos titulares dos órgãos supremos do Estado, ligando a ideia de representação à de escolha pelos membros da coletividade dos indivíduos que hão de exercer, em lugar e em nome dela as funções próprias dos órgãos governativos. Há assim uma minoria de indivíduos que, devido ao ato de investidura pelos cidadãos (geralmente mediante eleição), têm a qualidade de representantes e transmitem aos órgãos de que são titulares do caráter representativo. (CAETANO, 2003, p. 363).

Segundo Oppu, devido à demanda de representantes, faz-se necessária a criação de partidos políticos, os quais aparecem pela primeira vez nos países que adotam o sistema de democracia representativa. (OPPU, 2002, apud BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO 2002 p. 900)

É em tal situação que emergem grupos mais ou menos amplos e mais ou menos organizados que se propõem agir em prol de uma ampliação da gestão do poder político a setores da sociedade que dela ficavam excluídos ou que propõem uma estruturação política e social diferentes da própria sociedade. (OPPU, apud, BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2002 p. 900).

Segundo Caetano (2003), a democracia representativa se subdivide em três tipos: Convencional, Parlamentar e Pessoal.

O Convencional foi um modelo utilizado na França, de 1793 a 1795, onde havia uma assembleia de representantes escolhidos pelo povo, no qual se concentravam todos os poderes, rejeitando o princípio da separação dos mesmos. Por isso, não havia um Poder Executivo distinto da assembleia, e sim órgãos executadores. Todas as assembleias ou conselhos são órgãos do poder do Estado, e esses representantes podem ser destituídos a toda hora. (CAETANO, 2003).

No que concerne ao sistema de governo representativo parlamentar, este é exercido por um gabinete, formado por indicações do parlamento. Esse governo é

totalmente independente da assembleia, porem deve agir conforme a mesma, havendo assim, ainda que básica, uma separação entre os poderes, onde um colabora com o outro. É o que ocorre na Inglaterra, onde o parlamento elege o Chefe de Governo. No entanto, diferencia-se do modelo convencional porque, para existir o sistema parlamentar, deve haver a separação dos poderes. (CAETANO, 2003).

No que tange ao sistema de representação pessoal, este é exercido pelo Chefe de Estado, cujo membro é considerado o representante da Nação. Nessa forma de governo, há total separação entre os ministérios e as assembleias, sendo que os ministros não participam das reuniões das mesmas e não prestam contas de seus atos. O Chefe de Estado determina qual diretriz ambos devem seguir. (CAETANO, 2003).

Sendo assim, o modelo usado na atualidade é o da democracia representativa, pois uma vez que, mulheres, negros e analfabetos foram incluídos como cidadãos, tornou-se impossível a reunião de todos num mesmo local para debaterem sobre os assuntos políticos. Surgiu, assim, a ideia de se eleger pessoas para representar as outras. No entanto, a eventual desconexão de vontade entre os representantes e representados tornou-se um impasse para a democracia representativa, havendo assim a alternativa da democracia semidireta. (SGARBI, 1999).

### **2.1.2 Democracia Semidireta**

Segundo Sgarbi (1999), a modalidade de democracia semidireta gerou um novo tipo de cidadania, uma cidadania mais ativa, em que os cidadãos não dependem tão somente de seus representantes. Podem intervir no legislativo por meio de referendos, plebiscitos e iniciativas populares, evitando a exclusão do povo no popular “jogo político”.

No Brasil, o plebiscito foi consagrado por Getúlio Vargas na Constituição de 1937, porém não foi utilizado, embora previsto em quatro hipóteses. Na constituição de 1946, foi prevista somente em um artigo, porém, com a renúncia de Jânio Quadros e a instauração de uma crise, cogitou-se a realização de um plebiscito. Em 1967, com a nova constituição, apesar de não mencionar esse termo, havia a menção de consulta

prévia ao povo para a criação de novos municípios. Atualmente, está previsto na CRFB/1988, no artigo 14, inciso I e no ADCT, artigo 2º. (SGARBI, 1999).

No plebiscito, a consulta ao povo é prévia, cabendo a eles aceitar ou denegar o que lhes foi apresentado. Só depois o governante tomará providências sobre o assunto. (LENZA, 2013).

O referendo, por sua vez, tem a ideia de ratificação, ou seja, de confirmação. É um ato de soberania popular que tem, por visão, constituir, revogar, conservar ou modificar, tão somente matérias normativas. (SGARBI, 1999).

O momento do referendo só se dá depois de concretizado o ato legislativo ou administrativo, dando ao povo o poder de aceitá-las ou rejeitá-las. (LENZA, 2013).

O art. 3º da Lei n. 9.709/98, estabelece que nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da CF, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de 1/3, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional. Lembrar, por fim, que a competência de autorizar o referendo e convocar plebiscito, de acordo com o art. 49, XV da CF/88, é exclusiva de Congresso Nacional, materializada, como visto, por decreto legislativo. (LENZA, 2013, p. 1208).

Outro instrumento de participação é a iniciativa popular, que tem como objetivo apresentar um projeto de lei à Câmara dos Deputados, com a aprovação de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, e não menos de 0,3% do eleitorado de pelo menos cinco estados. (LENZA, 2013).

Uma vez desobedecida a ordem do povo, editando lei contrária à sua vontade, expressa mediante plebiscito ou referendo, a mesma deve ser declarada inconstitucional, conforme demonstra o princípio da soberania popular, encontrado no artigo 14, incisos I e II, c/c o artigo 1º, parágrafo único da CF/88. Porém, há uma maneira de modificar a vontade do povo, que é a convocação ou a autorização de nova consulta, nos termos do artigo 49, inciso XV da CF/88. (LENZA, 2013).

Há também o *recall*, que é um instituto que possibilita a revogação da eleição do legislador ou funcionário eletivo, ou a reforma de uma decisão judicial sobre a constitucionalidade de uma lei. É um modelo norte-americano, criado por Theodore Roosevelt, em 1912. Segundo ele, com a maioria dos votos dos eleitores, uma lei poderá ser julgada inconstitucional. Porém, há muitas irregularidades na aplicabilidade

do *recall*, e os legisladores, em vez de regulamentá-lo, preferem excluí-lo; tornando, assim, seu uso raro, modelo que não foi utilizado no Brasil (DALLARI, 2011).

#### **2.1.4 Democracia Participativa**

A participação política vem sendo implantada desde o século XVII, pouco a pouco, com o surgimento dos burgueses, seguida da Revolução Industrial e da luta dos assalariados para conseguirem a inclusão no poder de participação na democracia. A participação é pouco usada nos dias de hoje, pois não haveria a possibilidade de reunião de todos, uma vez que a mais recente Constituição afirma a igualdade de direitos, havendo assim a necessidade de representação. A participação política se dá em assuntos de grande relevância social, quando a opinião de todos deve ser apreciada por meio de mecanismos previstos na CRFB/88. (DALLARI, 1983).

Para Vieira (2013), o modelo participativo contrapõe-se ao modelo representativo e surgiu mediante “uma necessidade social em face da crise do modelo representativo (altos índices de abstenção nos pleitos; a apatia em relação ao processo eleitoral; incapacidade de representar e ter a confiança dos representados/eleitores)”, e as manifestações da sociedade.

A organização é essencial para o sucesso da participação política e para atingir os objetivos que levaram os cidadãos a requererem atenção de seus representantes políticos. Apesar de poderem agir sozinhos, os cidadãos são mais fortes em conjunto, principalmente os que não têm influência política ou poder aquisitivo considerável, pois juntos conseguirão superar a vontade de uma minoria com forte poder econômico. (DALLARI, 1983).

Segundo Vieira (2013), “a democracia participativa concretiza-se em um instrumento do coletivo (sociedade), para evitar a privatização do Estado e do público pelos interesses econômicos dominantes”.

A democracia está sempre se transformando para melhor atender às necessidades da sociedade, não sendo essa participação, por sua vez, uma mera autorização do governo, mas uma participação mais ativa da sociedade. Assim, Vieira (2013) exemplifica:

Com base no paradigma participativo da República Participativa, algumas práticas foram e estão sendo desenvolvidas a partir de previsão expressa no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional, ou por iniciativa da Sociedade. São exemplos: a) orçamento participativo; b) o procedimento participativo do estatuto da cidade; c) as audiências públicas; d) os conselhos de direitos, em suas várias modalidades: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, meio ambiente, da juventude, de direitos humanos, etc. (VIEIRA, 2013, p. 183).

Dessa forma, pode-se afirmar que o modelo de democracia participativa surgiu com a evolução da democracia, adaptando-se com as vontades e necessidades da sociedade, a fim de que a população tenha voz mais ativa nas decisões importantes do governo ou em outras deliberações.

## 2.2 O SISTEMA REPRESENTATIVO: O MANDATO

Aieta (2006a) conceitua o mandato como uma construção coletiva, e não individual de interesses, no sentido de que os eleitores escolhem um representante em conjunto, já que o indivíduo sozinho não tem poder de escolher um representante. Daí provém a necessidade do êxito da campanha eleitoral, sendo um dos mecanismos pelo qual se obtém o mandato.

“Desse modo, o mandato pertence ao coletivo de pessoas que contribuíram para o seu alcance, ou seja, os representados e não exclusivamente ao representante”. (AIETA, 2006a, p. 307).

A relação de representação pressupõe duplicidade de sujeitos, ou seja, um que representa e um que é representado. Entretanto, em qualquer ato que envolva a representação, a maior dificuldade reside em precisar em segurança quais são as relações que existem entre o representante e o representado, levando em consideração, por exemplo, a fidelidade do representante às características peculiares do representado ou a possibilidade de que, no uso de sua liberdade discricionária, o representante tome decisões que atribui aos representados, a partir de seus próprios critérios. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 69).

Conforme Bonavides (1996), a teoria política divide o mandato em duas categorias: mandato representativo e mandato imperativo.

### 2.2.1 O Mandato Imperativo

O sistema de mandato imperativo sujeita os mandatários à vontade do mandante. A burguesia lutou fortemente para acabar com esse modelo, pois havia um traço do absolutismo. É, para Bonavides (1996), um sistema que “transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que, ‘juridicamente’, equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor; e, ‘politicamente’, ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral”.

O mandato imperativo é um modelo que impõe aos mandatários limitações, onde eles só podem expressar um comportamento político de determinado modo. Restringe-se, apenas a apresentar reivindicações e cumprir as regras impostas pelos mandantes (AIETA, 2006a). “Na realidade, seriam procuradores que careceriam de uma ratificação prévia do povo para conseguirem validar os seus atos, de modo que as leis, por eles elaboradas, só se tornariam obrigatórias depois da ‘outorga popular’”. (AIETA, 2006a, p. 109).

Às vésperas da Revolução Francesa, ao comparecerem ao chamamento do Rei para a abertura dos Estados Gerais, cada deputado deveria comprovar, através de um título escrito, sua condição de mandatário, com a finalidade de verificar os poderes dos seus membros. Tratava-se de uma espécie de caderno de queixas dos mandantes, contendo instruções precisas acerca do que seus representantes deveriam fazer, demonstrando notoriamente a natureza privatística dessa relação de representação, pois os “representantes” deveriam seguir fielmente o que havia sido estritamente preestabelecido pelos seus “representados”.

Os chamados *cahiers de doléance* reuniam, no Antigo Regime, as postulações e recomendações dos representados. A respeito dos assuntos sobre os quais não tinham recebido instruções, o deputado deveria abster-se de se pronunciar e lhe caberia pedir aos eleitores para completar seu mandato. Nos Estados Gerais, quando o Rei punha uma questão que não havia sido prevista em seus cadernos, os deputados declaravam que deveriam voltar a seus eleitores para lhes reclamar novas instruções. (AIETA, 2006a, p. 109/110).

Caso o referido deputado não seguisse à risca as instruções dos mandatários, havia a possibilidade da revogação do mandato.

A implantação dos partidos políticos desencadeou uma transformação no sistema de mandato imperativo, mudando o que era uma concepção individualista, para um pensamento mais comunitário, quando os eleitores reconhecem um

determinado partido político e atribuem um mandato a determinada pessoa desse partido. (AIETA, 2006a)

“Gerhard Leibholz, nesse ensejo, salienta que os partidos políticos transformaram as milhares de pessoas a que são atribuídas o direito de voto em cidadãos livres e participes do processo de tomada de decisão política” (LEIBHOLZ, apud, AIETA, 2006a, p. 113).

Sendo assim, o deputado não representa mais toda a nação, ele será mandatário de um grupo de eleitores, podendo estes estabelecer previamente a conduta de seu representante político durante o mandato, não podendo desrespeitar essas diretrizes, sob pena de revogação do mesmo. (AIETA, 2006a, p.115).

### **2.2.2 O Mandato Representativo**

As primeiras manifestações contra o mandato imperativo ocorreu em novembro de 1774, por Edmund Burke, alegando que, embora a vontade do povo devesse ser respeitada, o eleito não podia ficar vinculado exclusivamente à vontade dos cidadãos. O reconhecimento desta forma de mandato deu-se na França, em 1791, conforme a Constituição daquele país. Assim, retirou-se dos eleitores a possibilidade de quaisquer interações de mandato imperativo, assim como se sustentou que os representantes eleitos não seriam representantes de um determinado território, e sim de toda a Nação. Com efeito, os partidos políticos passaram a ser vistos como um instituto de direito público e não mais privado. (AIETA, 2006a, p. 118).

Vieira (2013, p. 168) conceitua o mandato representativo como “sendo representante o verdadeiro proprietário do mandato. E ele, como representante, fará parte daqueles que no Legislativo comporão a vontade da nação e farão as leis que serão as únicas válidas no território do Estado, porque serão emanadas dele.”

O mandato representativo pressupõe a passagem da soberania nacional para o universo do órgão representativo. Com isso, malgrado a evidencia de que as opiniões dos representados devam ser levadas em consideração, os representantes não estão obrigados a cumprir as diretrizes estabelecidas pelos eleitores. (AIETA, 2006a, p. 118/119).



Por esse motivo, o mandato representativo foi muito criticado, por se parecer com um modelo oligárquico, pois inviabilizava o controle concreto dos representantes para com os representados. Porém, Montesquieu foi um grande defensor desse modelo, uma vez que acreditava que o povo sozinho não poderia resolver os problemas do Estado, necessitando de representantes que o fizessem. Outro grande defensor do mandato representativo foi Siéyès, que combateu fortemente o mandato imperativo e pregava a existência de uma Assembleia Nacional que pudesse representar a Nação, como uma assembleia constituinte. (AIETA, 2006a, p. 120/121).

A ideia de selecionar os mais aptos, os mais capazes, domina o entendimento político vitorioso. O século racionalista e filosófico faz da representação política o coroamento de suas teses sociais. Perpassa aí o otimismo e a confiança nos triunfos da razão; a razão intelectual, reformadora da sociedade, modificadora das instituições, afiançadora da verdadeira paz social.

[...]

O corpo eleitoral, de si mesmo já restrito pelo sufrágio limitado, não delega nenhum poder, não funciona como mandante, não possui nenhuma vontade soberana, atua como mero instrumento de designação, visto que o mandante é a nação, soberana à vontade nacional, da qual o representante se faz interprete, sem nenhum laço de sujeição ao eleitor. (BONAVIDES, 1996, p. 259/260).

Bonavides (1996) também destaca quatro traços do mandato representativo: a generalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência.

A generalidade quer dizer que o representante não representava órgãos fracionados, ou seja, não representava somente certo território ou certa parte da população, representava a nação em conjunto, num sentido geral. Quanto à liberdade, significa que o mandante exerce seu mandato sem restrições ou vinculações ao povo. Ele tinha autonomia de vontade quanto às decisões a serem tomadas. (BONAVIDES, 1996)

No que tange à irrevogabilidade, segundo o autor, de nada adiantaria o mandatário ter poder de decisão se os eleitores pudessem destituí-los do poder. Aqui, não há a possibilidade de *recall* ou *abberufungsrecht*, existia, portanto, a possibilidade da não renovação do mandato, em forma coletiva (eleição). “Extinto ou renovado ficaria o mandato de uma assembleia e não somente o de um representante mediante a

aplicação desse instituto do regime representativo semidireto” (BONAVIDES, 1996, p. 262).

Por fim, a independência consiste na vontade do representante, sendo a mesma vontade popular. Ele tem independência para tomar as decisões no parlamento e sem consulta prévia tornar essa decisão na vontade de todo o povo, não podendo, assim, ser ratificado pelos mandantes. Dessa forma, atenua o rigor da representação.

## 2.3 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NA CRFB/1988

O *caput* do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que o regime político brasileiro seja o Estado Democrático de Direito, onde o princípio democrático prevalece no regime constitucional.

“A previsão desse regime jurídico é reforçada pelo princípio democrático que marcou o texto de 1988 pela cláusula contida no parágrafo único do artigo 1º ao se estabelecer que todo poder emana do povo.” (LENZA, 2013, p. 1358).

“A base do conceito de Estado Democrático e, conseqüentemente, a base do conceito de Princípio Democrático é, conforme dispõe Dallari (1998), a noção de governo do povo revelado pela própria etimologia do termo democracia, do grego “*demos*”, povo, e “*kratos*”, poder.” (MEDEIROS, 2000).

O princípio democrático ajuda não só, mas principalmente, que os partidos políticos se fortaleçam e para que os eleitores tenham garantias de que os partidos irão respeitar a sua organização e estrutura. Os partidos políticos se formam para dar melhor representatividade àqueles que democraticamente os escolhem para representação no pleito executivo ou legislativo, assim como para os parlamentares seguirem as regras estabelecidas em lei.

Segundo Dallari (2011), o princípio democrático surgiu “para o enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e para a ascensão política da burguesia”.

Conforme Mafra Filho (2003), o princípio democrático concerne à participação de um grupo social, capaz de exercer seu direito de sufrágio, de modo que a vontade da maioria seja aplicada. No que tange ao grupo social capaz, quer dizer que todos os indivíduos componentes do grupo social são capazes de votar.

Sendo assim, podemos entender que o princípio democrático surgiu para garantir direito aos cidadãos de participação nas decisões políticas do Estado, a fim de incluir a vontade do povo no ordenamento jurídico, garantindo que os partidos políticos respeitem a vontade soberana da população, assim como o instituto da fidelidade partidária, a ser estudada no item a seguir.

### **3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA: HISTÓRIA E SUA INSERÇÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

#### **3.1 PARTIDOS POLÍTICOS**

##### **3.1.1 Histórico, Tipologias E Conceito**

Burke (1770) afirma que o partido é como “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo” (BURKE, 1770, apud BONAVIDES, 1996, p. 344). Benjamin Constant (1816) indica os partidos políticos como “uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política” (CONSTANT, 1816, apud BONAVIDES 1996, p. 344). Bluntschli, por sua vez, conceituou partidos políticos, em 1862, como “grupos livres na sociedade, os quais, mediante esforços e ideias básicas de teor político, da mesma natureza ou intimamente aparentados, se acham dentro do Estado, ligados para uma ação comum” (BLUNTSHLI, 1862, apud BONAVIDES 1996, p. 344).

Os partidos políticos surgiram conforme a necessidade de agrupamento de pessoas com os mesmos interesses, uma vez que as existências de assembleias políticas estavam desenvolvendo suas funções e sua independência. “Em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares.” (CHARLOT, 1982, p. 22).

Os partidos políticos são agremiações ou grupos sociais protagonistas das disputas, confrontos e decisões que envolvem o poder. Propõem-se a organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com a finalidade de assumir o poder para realizar seu programa de governo. Nas sociedades democráticas seria o testemunho da liberdade de opinião e manifestações dos cidadãos associados em busca de alcançar um objetivo comum. (ARAS, 2006, p. 177/178).

Portanto, é possível dizer que o nascimento dos partidos políticos estão ligados ao crescimento da democracia, dos grupos parlamentares e comitês eleitorais. (CHARLOT, 1982).

Segundo Aieta (2006b), os partidos políticos surgiram dos clubes políticos franceses, chamados de “precursores” e “embriões” dos partidos políticos. Traz ainda, em sua obra, três finalidades dos partidos:

Por primeiro, o partido político deve ser um agente catalisador de uma determinada corrente de opinião, formada pelas lideranças partidárias, militantes, simpatizantes e eleitores. A segunda finalidade essencial é a seleção e o enquadramento dos eleitos. Inicialmente, escolhem-se os nomes dos candidatos aos postos eletivos, no âmbito interno no partido para, posteriormente, estes candidatos pleitearem as eleições, concorrendo com os adversários das outras legendas. E, por derradeiro, há de se salientar a nobre tarefa partidária de educar e importar o eleitor, politicamente. Assim, ele estará preparado não só para votar conscientemente como também para ter participação política, inclusiva no sentido de exigir dos seus representantes eleitos uma alça firme de acordo com a orientação do próprio partido, fixada pelo estatuto e pelo programa. (AIETA, 2006b, p. 21).

Apesar dos partidos políticos terem nascido na época do Império, a normatização destes só ocorreu na constituição de 1967, juntamente com a inserção da fidelidade partidária no mesmo ordenamento. (ARAS, 2006, p. 178).

Para obter êxito na organização sistemática dos partidos políticos, o poder constituinte originário teve que escolher entre os sistemas que a doutrina trouxe, sendo eles: O Partido único, o Bipartidarismo e o pluripartidarismo. (ARAS, 2006, p. 114).

Segundo Pasquino (2002), o partido único serve para nações em que não há distinções de classes sociais, pois os partidos representam os interesses de classes. O autor cita que é um modelo leninista de partido, que tem por objetivo a conquista do poder. É um sistema adotado por alguns países africanos, como Gana, Guiné, Quênia, entre outros.

Podemos assim definir o sistema de partido único como um sistema de partido hegemônico, “em que sempre um único partido pode vender as eleições, sendo permitida aos outros a aquisição de uma representação parlamentar e alguma influência administrativa e até governativa. (PASQUINO, 2002, p. 1171).

Outro sistema de partido é o bipartidarismo, onde independente da quantidade de partidos políticos, apenas dois deles podem ter a esperança de governarem sozinhos, como por exemplo, os Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia. (PASQUINO, 2002; ARAS, 2006).

O pluripartidarismo, por sua vez, consiste em mais de dois partidos terem reais chances alcançarem o poder, podendo, inclusive, ser alcançado através de coalizões ou coligações com outros partidos de semelhantes ideologias, com o objetivo de exercerem o governo. (AIETA, 2006b).

No pluripartidarismo, o espaço de disputa ideológica é bem menos que no bipartidarismo. Os sistemas pluripartidários, no que tange à escala de preferências programáticas do pluralismo, necessitam explicitar detalhadamente seus valores e projetos. Dessa forma, manifestam maior integração e a coerência interna dos partidos. (AIETA, 2006b, p. 200).

Portanto, o sistema partidário que o Brasil adota, é o sistema pluripartidário, conforme o artigo 17 da Carta Magna de 1988, que permite quase livremente a criação, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos.

Por oportuno, faz-se importante esclarecer que, embora os grupos de interesse ou de pressão, assim como os partidos políticos, apresentem ideias e lutem por elas, os partidos se destacam, notadamente, por exercerem uma atividade permanente e essencialmente política, ou seja, voltada sempre para a conquista e o exercício do poder político. (AIETA, 2006b, p. 20).

A autora cita o entendimento de Schattschneider, ao ditar que os partidos políticos são tão importantes que a democracia moderna é impensável sem eles.

Porém, a constitucionalização só veio com a Lei Fundamental de Bonn, em 1949, que regulou detalhadamente os direitos e deveres dos partidos políticos, e veio a se tornar fundamental para o desenvolvimento da Constituição Portuguesa de 1976, da Constituição Espanhola de 1978 e até mesmo refletiu na Constituição Brasileira de 1988, enquanto a Constituição Brasileira (1946), a Francesa e a Italiana (1958) só mencionavam os partidos políticos brevemente. (AIETA, 2006b, p. 26).

Canotilho (1997), explica que a tipificação dos partidos atende alguns princípios fundamentais, cujo são a liberdade interna e externa, a igualdade de oportunidade dos partidos com concorrência eleitoral legal, financiamento público e o direito de oposição democrática.

Aieta (2006b), explica cada um deles:

A liberdade interna se refere à liberdade dos partidos de se organizarem internamente, através de seus estatutos, assim como não podem sobrar controle ideológico-programático. (AIETA, 2006b).

A liberdade externa reconhece a liberdade de fundação e a liberdade de atuação partidária.

A associação partidária não deve ser entendida apenas na sua dimensão negativa, mas sim como um verdadeiro direito subjetivo dos cidadãos. Ademais, ninguém pode ser obrigado a ingressar em quaisquer fileiras partidárias ou quiçá coagido a nelas permanecer. (AIETA, 2006, p. 28).

“A igualdade de oportunidades no desenvolvimento da liberdade partidária implica a proibição de qualquer ingerência, tanto positiva quanto negativa, dos poderes públicos, na fundação, existência e desenvolvimento dos partidos.” Porém, torna-se difícil a conciliação de igualdade, uma vez que os partidos são desiguais. Sendo assim, o Estado deve encontrar solução para haver uma “concorrência legal”, onde a “desigualdade de fato” torne-se uma “igualdade jurídica”. (AIETA, 2006b, p. 29).

No que tange ao financiamento público, a definição é que o Estado deve prover para que os partidos se solidifiquem de modo democrático, tendo por finalidade assegurar a “isonomia no processo de formação da vontade política”. (AIETA, 2006b, p. 29).

Sobre o direito de oposição democrática, AIETA (2006b), define:

Trata-se de um direito que não se limita à oposição parlamentar, extrapolando-a e alcançando a oposição extraparlamentar, até porque existem partidos sem representação parlamentar. O cerne da ideia de oposição extraparlamentar apresenta-se de modo concatenado com outros direitos fundamentais, tais como os direitos de reunião e manifestação política. (p. 29/30).

Por fim, Mezzaroba (2004) faz a distinção entre movimentos sociais e partidos políticos. Dita que os movimentos sociais têm o propósito de *participar* da política, em seus vários meios de manifestação, enquanto os partidos políticos buscam *representar* a política, por meio de pessoas eleitas pela maioria do povo. Segundo o autor, é a melhor organização, com as melhores condições em termos estruturais e programáticos para se fazer representar a política (grifos no original).

### 3.1.2 Os Partidos Políticos No Ordenamento Constitucional Brasileiro

Na atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os partidos políticos foram tratados no artigo 17:

**Art. 17.** É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006](#))

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. (BRASIL, 2014a).

Antes da edição da Lei dos Partidos Políticos e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os partidos políticos ganharam total liberdade para administrar seus interesses internos e de estrutura, assim como liberdade para regerem seus próprios estatutos, tornando, assim, mais restrito o controle judicial destes. (AIETA, 2006b).

A principal mudança que essa Lei trouxe aos dispositivos constitucionais foi que deixaram de ser pessoas jurídicas de direito público interno para serem pessoas jurídicas de direito privado. Contudo, há a restrição de registro dos partidos políticos, conforme foi mencionado acima, que é o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme institui o artigo 17 da Lei 9.096/95, para assim adquirir capacidade jurídica. (AIETA, 2006b).

Para o partido político existir, deve ser registrado no TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Todavia, para este registro ter efeito, é necessário que o partido tenha caráter nacional, ou seja, ter pelo menos meio por cento de todo o eleitorado apoiando-



o. Essa porcentagem deve estar distribuída pelo país em pelo menos um terço dos Estados-membros, e estes com no mínimo 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado em cada um deles, previsto pelo artigo 7º, § 1º da Lei dos Partidos Políticos, de 9.096/95. A ideia é criar obstáculos para a criação de novos partidos, devido ao número elevado dos mesmos nos dias de hoje. (VIEIRA, 2010).

Sendo assim, com esse dispositivo, o Estado brasileiro acabou com o bipartidarismo e instaurou o pluripartidarismo, pois facilitou a criação de partidos políticos, agora definidos como pessoas jurídicas de direito privado. Com efeito, a intervenção Estatal tornou-se mínima, podendo o partido político ser livre para se organizar internamente. (VIEIRA, 2010).

Pode-se dizer que essa liberdade de criação não é absoluta, pois há de se observar o caráter nacional para a criação de um novo partido político, previsto no inciso I do artigo supracitado. Esse princípio serve para evitar a criação de partidos locais ou estaduais. Porém, o legislador constitucional não estabeleceu como o referido princípio seria aplicado, restando assim, para a legislação infraconstitucional regular a aplicação do princípio. (VIEIRA, 2010).

Portanto, para se criar um novo partido político, o mesmo precisa ser de caráter nacional. Excluem-se, assim, os partidos meramente estaduais e as legendas de aluguel. (VIEIRA, 2010).

### 3.2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA X DISCIPLINA PARTIDÁRIA: CONCEITOS E DIFERENÇAS

A fidelidade partidária, além de prevista na CRFB/1988 (que será estudada a seguir) é regida também pela Resolução 22.610/07, quando define que os parlamentares eleitos por um determinado partido não podem deixá-los sem a devida justificativa. Significa que o candidato eleito deve seguir as diretrizes do partido que o elegeu, sob pena de perda do diploma, tornando sua cadeira pertencente ao partido político que o elegeu, e não do eleito. (LIMA, 2014).

Fidelidade partidária é uma característica medida pela obediência do filiado ao programa, diretrizes e deveres definidos pelo partido político, ou ainda pela

migração do filiado de um partido para outro. A fidelidade partidária impõe ao filiado a observância dos programas partidários e a vontade do partido acima da vontade individual nas decisões de instâncias deliberativas do partido como: convenção, diretórios, executivas, etc. (LIMA, 2014).

Foi constitucionalizada pela EC 1/69, que acrescentou o parágrafo único do artigo 152, que perderá o mandato o parlamentar (somente do Poder Legislativo) aquele que, por atitudes ou voto, não obedecer às diretrizes partidárias ou deixar o partido pelo qual foi eleito. (VIEIRA, 2010).

Segundo Carey (1997), a disciplina partidária, também conhecida como unidade partidária, designa que os membros de um partido votam do mesmo modo em votações mais polêmicas.

Um partido disciplinado é aquele em que seus membros votam de forma unida nas votações nominais polêmicas. Mesmo com partidos indisciplinados, os parlamentares do mesmo partido *normalmente* votam de forma coesa, mas isso se dá porque muitas questões legislativas são consensuais, tanto internamente a cada grupo como no plenário em geral. No caso das questões que racham o parlamento, os partidos indisciplinados estão freqüentemente divididos. Definida desta forma, disciplina nem sempre implica que os parlamentares de um partido atuem como uma unidade coesa, a não ser quando uma questão chega ao ponto de ser votada em plenário. Alguns parlamentares podem finalmente votar do mesmo modo que a maioria apenas depois de muitas concessões, ou sob a forma de patronagem ou quanto ao programa político. (CAREY, 1997).

Pode-se dizer, também, que a disciplina partidária se restringe ao estabelecimento de regras de conduta que o filiado deve seguir, podendo responder as penas que o próprio estatuto do partido impõe, garantindo o princípio do contraditório e ampla defesa, conforme prescreve a CRFB. (VIEIRA, 2010).

Canello (2009) escreve em sua tese que disciplina partidária é a unicidade de votos dos parlamentares, agindo de forma conjunta, seguindo as orientações de seus líderes.

Chega-se, aqui, ao aspecto conceitual central: a disciplina partidária como um mecanismo. Para entender seu funcionamento, é preciso definir quais os atores envolvidos, bem como quando ela se faz necessária. Os atores imediatamente participantes são os líderes partidários (disciplinador) e os deputados membros das bancadas (disciplinado). Ao disciplinador cabe o papel de articulador e mobilizador dos recursos existentes e necessários para impor disciplina. Para que a liderança obtenha um resultado satisfatório é preciso que sua posição quanto à questão política em apreciação seja vitoriosa. (CANELLO, 2009).

Já a fidelidade partidária diz respeito ao cumprimento das regras vigentes no estatuto do seu partido, assim como aquele que deixou o partido pelo qual foi eleito. Apesar de ter plena importância para os partidos políticos, a Constituição de 1988 não estabeleceu claramente a perda de mandato por infidelidade partidária. (VIEIRA, 2010).

Segundo Cerqueira e Cerqueira (2012, p. 331/332), fidelidade partidária significa ser fiel ao partido no qual está alistado. E isso não deve ocorrer somente durante as eleições, mas também em todo o seu mandato, uma vez que, de acordo com a Resolução 22.610/07 que regulamenta o instituto da fidelidade partidária, o mandato pertence ao partido político e não ao parlamentar. Pode, assim, o partido político reivindicar a cadeira deste por meio de ação constitutiva.

Contudo, o entendimento é divergente no que tange à perda de mandato do parlamentar infiel, pois para o filiado tornar-se candidato há uma convenção de seu partido no qual ele é escolhido para representá-lo, havendo assim, um vínculo entre candidato e partido, fazendo com que o mandato pertença não somente ao eleito, mas também ao partido que o elegeu, podendo assim, retirar o mandato do parlamentar e entregá-lo a seu partido, caso o mesmo for infiel às suas diretrizes. Este entendimento se consagrou perante o julgamento de três mandados de segurança julgados pelo STF. (VIEIRA, 2010, p. 155; VIEIRA, 2011, p. 205).

Após o julgamento dos mandados de segurança impetrados pelos partidos PPS, PSDB E DEM, o STF (Supremo Tribunal Federal) determinou que a perda do mandato do parlamentar por infidelidade partidária fosse regulamentada por Resolução, surgindo assim a Resolução 22.610/2007, objeto de estudo do próximo capítulo do presente trabalho. Com efeito, “reforça-se a necessidade de previsão estatutária não apenas formal, mas detalhada, acerca dos casos que ensejam a infidelidade partidária.” Entretanto, o partido só tem direito de retirar o mandato do parlamentar infiel, ou seja, aquele que deixou a legenda pelo qual foi eleito, e não daquele que foi punido com expulsão. (VIEIRA, 2011, p. 208).

Assim, pode-se afirmar que os requisitos de fidelidade de disciplina partidária são essenciais para uma boa organização dos partidos políticos, a fim de fortalecê-los e regulamentá-los para que haja paridade entre si.

### 3.3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E SUA REGULAMENTAÇÃO PELA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A inserção da fidelidade partidária no sistema constitucional brasileiro começou com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, em seu artigo 149, inciso V, estabelecendo a proibição de coligações partidárias. Antes dessa menção, as Constituições anteriores nada mencionavam sobre fidelidade partidária. Ao longo dos anos, esse instituto foi obtendo avanços, sendo que na constituição de 1969, o artigo 152 estabeleceu a perda de mandato do parlamentar ou chefe do executivo que desrespeitasse as diretrizes fixadas pelos partidos ou que deixasse a legenda pelo qual foi eleito. (PEREIRA, 2009).

A ideia de fidelidade partidária iniciou em 1969, pela emenda Constitucional 1/69, que deu nova redação ao parágrafo único do artigo 152, estabelecendo que:

Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmara Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa (BRASIL, 2014d).

Em 1978, com a Emenda Constitucional n.º 11, a fidelidade partidária tornou-se menos rigorosa, permitindo ao mandatário retirar-se do partido pelo qual foi eleito, desde que fosse para ser fundador de novo partido político, conforme § 5º do artigo 152 da constituição daquele ano. (PEREIRA, 2009).

A fidelidade partidária foi regulamentada também pela Lei 5.682/71, porém, advindo a Emenda Constitucional 25/85, perdeu sua eficácia, sendo recepcionada pela Lei Maior de 1988. Entretanto, sua regulamentação coube ao regimento interno dos Partidos Políticos, sendo de obrigação destes introduzir as normas em seu estatuto. (MEZZARROBA, 2004).

A fidelidade partidária encontra-se nos artigos 17 e 55 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Contudo, esses artigos não citam expressamente a perda de mandato pelo parlamentar que trocar a legenda pelo qual foi

eleito. Dessa forma, houve várias tentativas de Projetos de Emenda Constitucional, a fim de alterar os dispositivos supracitados, e para que fosse acrescentada a sansão de perda de mandato por infidelidade partidária. Porém, a infidelidade partidária por troca de partido político no exercício do mandato foi regulamentada pela resolução 22.610/07, do TSE, que prevê a perda de mandato e as exceções para mudar de legenda sem deixar sua cadeira do Legislativo para seu suplente, e disciplina como ocorrerá o processo de julgamento de perda do mandato. (VIEIRA, 2010; MEZZAROBÀ, 2005).

Vale salientar que o instituto da fidelidade partidária é tanto para os cargos majoritários como para os proporcionais, porém com finalidades diferentes. Para o Poder Legislativo, a fidelidade partidária tem como intuito vedar a troca de legenda do parlamentar durante o mandato. Por outro lado, para o Poder Executivo, a fidelidade partidária tem a finalidade de evitar a desobediência das decisões aprovadas em convenções partidárias, porém abrange também o Poder Legislativo. (MEZZAROBÀ, 2004).

Com isso, a Comissão de Reforma Político-Partidária, na sua proposta de emenda constitucional, acabou, sabiamente, definindo a fidelidade partidária como o compromisso assumido pelos representantes eleitos para o Legislativo ou para o Executivo, em defender e acatar os princípios programáticos de seu Partido e das resoluções democraticamente aprovadas em convenções partidárias. Portanto, de acordo com essa proposta, o instituto da fidelidade partidária não pode, em hipótese alguma, ser confundido com obediência às imposições unilaterais das executividades dos Partidos Políticos, e muito menos com a submissão ao voto de liderança, evidentemente. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 298/299).

A lei 9.9096/95, Lei dos Partidos Políticos, estabelece que as diretrizes de fidelidade e disciplina partidária devem ser tratadas em cada estatuto, e seus filiados devem segui-las, sob pena de responder às sanções que o mesmo impor, conforme evidencia os artigos 23 e 25 da Lei (MEZZAROBÀ, 2005):

**Art. 23.** A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

**§ 1º** Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

**§ 2º** Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

**Art. 25.** O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários. (BRASIL, 2014I).

Apesar da Constituição da República vigente não tratar da perda de mandato por infidelidade partidária, a LOPP (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), em seu artigo 26, estabeleceu essa diretriz, causando divergência entre autores sobre sua constitucionalidade.

**Art. 26.** Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. (BRASIL, 2014I).

O processo de perda de mandato garante ampla defesa nos moldes da Resolução 22.610/07.

### 3.4 A INSERÇÃO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NOS ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os partidos políticos obtiveram autonomia em seus estatutos para estabelecer regras de disciplina e fidelidade partidária, impondo sanções e penas para o filiado que as desrespeitasse, pois o artigo 17, § 1º, afirma que “[...] devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (BRASIL, 2014a).

Vieira (2011) ressalta a importância da filiação partidária:

A filiação partidária é matéria deverás importância para a vida dos partidos. É com ela que se consolida o elo entre o eleitor e o partido, tornando-o membro. Somente estando filiado a um partido político é que o eleitor pode disputar cargos eletivos. (VIERIA, 2011, p. 201).

Em seguida, serão apresentados os casos de expulsão dos filiados, inseridos nos estatutos dos partidos PMDB, PSDB, PT e PSD, e como essas sanções foram registradas.

A escolha desses partidos se deu pela sua importância na história da política brasileira. O PMDB foi escolhido por ser o maior partido político no Brasil; o PSDB, por ter governado o país por dois mandatos (1995-2002); o PT por ser a sigla do atual Presidente da República (VIEIRA, 2011); e o PSD por ser a sigla do atual governador do estado de Santa Catarina, assim como por ser um partido novo. Além disso, foram os partidos que mais elegeram nas últimas eleições.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro define, no artigo 11, § 4º, os seguintes casos de expulsão do seu partido:

**§ 4º.** Dar-se-á a expulsão, com cancelamento da filiação, nos casos de extrema gravidade em que ocorrer:

I – infração legal;

II – inobservância dos princípios programáticos;

III – ação do eleito pelo Partido para cargo executivo ou legislativo contra as deliberações, o Estatuto e o Programa do PMDB;

IV – ofensas graves e reiteradas contra dirigentes partidários e detentores de mandatos eletivos, ou contra a própria legenda. (PMDB, 2014).

VIEIRA (2011, p. 202), em sua análise ao referido partido, afirma que “o PMDB não traz inovação em relação à LOPP, repetindo os princípios estatuídos na citada legislação”.

O estatuto do partido supracitado, de 11 de junho de 2012, tem um capítulo especialmente para direitos, deveres e disciplina partidária para seus filiados.

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) tem em seu estatuto um capítulo que enuncia apenas sobre a fidelidade de disciplina partidária, e os casos de expulsão do partido estão declaradas no artigo 133, § 3º:

**§ 3º.** Dar-se-á a expulsão nos casos de extrema gravidade em que ocorrer:

I - infração legal e à disposição estatutária;

II - inobservância grave dos princípios programáticos, da ética, da fidelidade, da disciplina e dos deveres partidários;

III - ação do eleito pelo Partido para cargo executivo ou legislativo ou do filiado contra as deliberações dos órgãos partidários e as diretrizes do Programa;

IV - ofensas graves e reiteradas contra dirigentes partidários e detentores de mandatos eletivos, ou contra a própria legenda;

V - improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no de órgão partidário ou em função administrativa. (PSDB, 2014).

Pode-se perceber que o referido partido prevê a expulsão por infidelidade partidária, conforme o inciso II acima mencionado. Entendendo-se que o filiado que não respeitar as diretrizes de fidelidade partidária constantes no Ordenamento Jurídico será expulso do partido, com o cancelamento de sua filiação.

Já o Partido dos Trabalhadores (PT) deixa claro em seu estatuto, no artigo 228, inciso IX, que há a possibilidade de perda de mandato de parlamentares de seu partido: "**Art. 228.** São as seguintes as medidas disciplinares: **IX** – perda de mandato." (PT, 2014).

Este artigo é esclarecido pelo artigo 229, que determina como se caracteriza infidelidade partidária; e pelo artigo 230, expressando claramente que o parlamentar que deixar a legenda pelo qual foi eleito perderá seu mandato, deixando-o ao seu suplente de acordo com a ordem estabelecida:

**Art. 229.** A infidelidade partidária se caracteriza pela desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos competentes.

**Art. 230.** O parlamentar que deixar a legenda, desobedecer ou se opuser às deliberações ou resoluções estabelecidas pelas instâncias dirigentes do Partido perderá o mandato, assumindo, nesse caso, o suplente do Partido, pela ordem de classificação. (PT, 2014).

O estatuto prevê ainda, no inciso III do artigo 331, a expulsão do partido por infidelidade partidária, a citar: "**Art. 231.** Dar-se-á a expulsão nos casos em que ocorrer: III– infidelidade partidária". (PT, 2014).

Nota-se que o estatuto do PT faz jus à autonomia dada pela Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988 para regular sobre fidelidade partidária, tendo um capítulo exclusivo e completo sobre o tema.

O último estatuto a ser analisado no presente trabalho é o Partido Social Democrático (PSD). Este cita a infidelidade no artigo 78, 'g', § 1º, in vide:

**Art. 78.** Ficarão sujeitos às medidas disciplinares os filiados e os órgãos partidários responsáveis por:  
[...]



g) infidelidade partidária

[...]

§ 1º - As ações de declaração de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária serão objeto de deliberação pela respectiva Comissão Executiva. (PSD, 2014).

Esse artigo consta em um capítulo exclusivo sobre disciplina partidária.

Logo, constata-se que, dos estatutos estudados no presente trabalho, o mais completo no que tange ao assunto de fidelidade partidária é o do PT. Porém, no que se refere a esse assunto, entre eles há muita semelhança, respeitando completamente a CRFB/88, garantindo ampla defesa ao filiado ou ao parlamentar infiel, antes deste entregar seu mandato ao suplente.

Há de se perceber também que os estatutos acima analisados não fizeram nenhuma inovação ao instituto da fidelidade partidária, apenas fizeram uso da prerrogativa constitucional de legislar sobre a matéria. Entretanto, deve-se saber que, mesmo que os partidos políticos apliquem as suas normas estatutárias de fidelidade partidária, nada impede que o Poder Judiciário analise a matéria em caso de lesão ao direito subjetivo. (VIEIRA, 2011).

Esse objeto, portanto, será analisado cuidadosamente no próximo item deste trabalho, descrevendo como o Poder Judiciário vem analisando casos de infidelidade partidária por troca de partido político no exercício do mandato, com os julgados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.

## 4 OS JULGAMENTOS DO TRE/SC SOBRE FIDELIDADE PARTIÁRIA APÓS A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO 22.610/07 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### 4.1 O JULGAMENTO DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA POR TROCA DE PARTIDO POLÍTICO NO STF

Em análise ao mandado de segurança 26602, julgado em 2007, o STF discute sobre o instituto da fidelidade partidária e sobre a perda de mandato do parlamentar infiel, a citar:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE.** ORDEM DENEGADA. 1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. **2. A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato.** Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo. 3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. **4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral.** 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada. (MS 26602, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-02 PP-00190 RTJ VOL-00208-01 PP-00072). (grifei).

Como se pode observar, o STF respeita o instituto da fidelidade partidária, dizendo que é essencial para os partidos políticos que os mandatários não troquem a legenda pelo qual foi eleito enquanto ainda exerce o mandato.

O Supremo Tribunal Federal, mediante julgamento dos mandados de segurança impetrados pelos partidos PPS (Partido Popular Socialista), (ementa supracitada), DEM (Democratas) e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), determinou que o mandato do Poder Legislativo pertence a legenda pela qual foram eleitos, devendo assim, os detentores de mandato seguir as diretrizes de seu partido e os impedindo de trocar de legenda enquanto exerce o mandato eletivo. Porém, não havia regulamentação específica para o processo de perda do mandato, cabendo assim ao TSE regulamentar sobre a matéria por meio de Resolução, que deu vida a Resolução 22.610/07 do TSE (SOUZA, 2012).

Quando a Resolução 22.610/07 do TSE adveio, o Supremo Tribunal Federal passou a julgar apenas matérias que tratam da constitucionalidade desta, e não sobre a decretação ou não da perda de mandato dos parlamentares infiéis. A Constitucionalidade da referida Resolução será objeto de estudo no próximo item.

#### 4.2 A RESOLUÇÃO N. 22.610/07 DO TSE E AS JUSTIFICATIVAS PARA TROCA DE PARTIDO POLÍTICO SEM A PERDA DO MANDATO

Em análise do julgado supracitado do STF sobre a matéria de fidelidade partidária, há de se observar que este também fala da (in) constitucionalidade da resolução 22.610/07, TSE, pode-se perceber que o Supremo da total credibilidade a citada resolução do TSE que regulamenta sobre a fidelidade partidária, apresentando as exceções que o parlamentar pode alegar para não perder o mandato eletivo para seu suplente, caso abandone a legenda pela qual foi eleito, assim como regulamenta o processo de perda do mandato eletivo.

Conforme Agravo de Instrumento 733.387 do Distrito Federal, há o caso de um parlamentar infiel que impetrou o agravo requerendo a declaração da inconstitucionalidade da Resolução 22.610/07, porém, conforme julgado, o ministro relator confirmou a sua constitucionalidade. A citar:

[...] Ocorre que, após a data de interposição do recurso extraordinário deduzido pelo ora agravante, sobreveio o julgamento plenário das ADI 3.999/DF e ADI 4.086/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, no qual esta Suprema Corte confirmou a plena validade constitucional das Resoluções nºs 22.610/2007 e 22.733/2008, ambas do Tribunal Superior Eleitoral, entendendo-as compatíveis com a Constituição, tanto sob a perspectiva formal quanto aquela de ordem material[...] (BRASIL, 2014f).

O relator Celso de Mello, a fim de negar provimento ao agravo de instrumento, em seu voto diz que “a fidelidade partidária e, também, à observância do sistema eleitoral proporcional - traduz, em nosso sistema político-institucional, um valor que não pode deixar de prevalecer e de ser respeitado por esta Corte Suprema.” Sendo assim, o ministro negou o agravo, determinando a imediata execução dos acórdãos proferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, deixando o mandato do parlamentar eleito pelo PRB (Partido Republicano Brasileiro), para sua legenda. (Brasil, 2014f).

A presente Resolução foi objeto de controle de constitucionalidade, com alegações de que o TSE não tinha legitimidade para legislar sobre o tema, porém conforme julgamento da ADIN n. 3.999 de 12.11.2008, a mesma foi declarada constitucional, sendo expressamente aplicada pelos Tribunais desde então.

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL 22.610/2007 e 22.733/2008. DISCIPLINA DOS PROCEDIMENTOS DE JUSTIFICAÇÃO DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DA PERDA DO CARGO ELETIVO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA.**

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinam a perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária. 2. Síntese das violações constitucionais argüidas. Alegada contrariedade do art. 2º da Resolução ao art. 121 da Constituição, que ao atribuir a competência para examinar os pedidos de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária ao TSE e aos Tribunais Regionais Eleitorais, teria contrariado a reserva de lei complementar para definição das competências de Tribunais, Juízes e Juntas Eleitorais (art. 121 da Constituição). Suposta usurpação de competência do Legislativo e do Executivo para dispor sobre matéria eleitoral (arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição), em virtude de o art. 1º da Resolução disciplinar de maneira inovadora a perda do cargo eletivo. Por estabelecer normas de caráter processual, como a forma da petição inicial e das provas (art. 3º), o prazo para a resposta e as consequências da revelia (art. 3º, caput e par. ún.), os requisitos e direitos da defesa (art. 5º), o julgamento antecipado da lide (art. 6º), a disciplina e o ônus da prova (art. 7º, caput e par. ún., art. 8º), a Resolução também teria violado a reserva prevista nos arts. 22, I, 48 e 84, IV

da Constituição. Ainda segundo os requerentes, o texto impugnado discrepa da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes que inspiraram a Resolução, no que se refere à atribuição ao Ministério Público eleitoral e ao terceiro interessado para, ante a omissão do Partido Político, postular a perda do cargo eletivo (art. 1º, § 2º). Para eles, a criação de nova atribuição ao MP por resolução dissocia-se da necessária reserva de lei em sentido estrito (arts. 128, § 5º e 129, IX da Constituição). Por outro lado, o suplente não estaria autorizado a postular, em nome próprio, a aplicação da sanção que assegura a fidelidade partidária, uma vez que o mandato “pertenceria” ao Partido. Por fim, dizem os requerentes que o ato impugnado invadiu competência legislativa, violando o princípio da separação dos poderes (arts. 2º, 60, §4º, III da Constituição). 3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 reconheceu a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária. Ressalva do entendimento então manifestado pelo ministro-relator. **4. Não faria sentido a Corte reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo.** 5. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão-somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar. **6. São constitucionais as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente. (grifos meus) (BRASIL, 2014e) (**

Conforme Vieira (2010), o Tribunal Superior Eleitoral não tem prerrogativa para cumprir a tarefa do Poder Legislativo, porém o Tribunal só o fez mediante a omissão do Legislativo, “que apesar de sabedor da necessidade de realização da reforma política, em especial, da instituição de punição para infidelidade partidária, não o fez”. (VIEIRA, 2010, p. 159).

Porém, a referida Resolução só vigorará enquanto o Poder Legislativo não fizer uso de sua legitimidade e dar a fidelidade partidária um instrumento normativo (VIEIRA, 2010, p.161).

Sendo assim, a Resolução 22.610/07 do TSE é plenamente constitucional, tendo por seu artigo 1º, § 1º, todas as justificativas plausíveis a serem usadas quando o partido político requer a cadeira do parlamentar por motivo de infidelidade partidária.

**Art. 1º** - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

**§ 1º** - Considera-se justa causa:

- I) incorporação ou fusão do partido;
- II) criação de novo partido;
- III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV) grave discriminação pessoal. (BRASIL, 2014c).

As duas primeiras justificativas são autoexplicáveis, uma vez que é de aparência perceptível, pois é notório ao público, não havendo assim, a necessidade de maiores provas no processo de perda do mandato, se houver. (PEREIRA, 2009, p. 93).

No que tange aos incisos III e IV do artigo supracitado, são mais subjetivos que os demais, havendo a necessidade de minuciosa averiguação para entender a veracidade da justificativa, motivo que em regra, causa grande combate entre o partido político e o parlamentar. (PEREIRA, 2009).

No inciso III, no que se refere à “mudança substancial” do partido, pode-se interpretar, segundo Pereira (2009), que o enfraquecimento do partido pode acarretar a justa causa, no sentido de que se determinado partido político elegeu em uma eleição 5 (cinco) vereadores e na subsequente elegeu 3 (três) e quatro anos depois apenas 1 (um) vereador, este último poderá trocar a legenda, visto que de acordo com a estatística, não haverá reeleição deste. Sendo assim, conforme o autor, isto constitui justa causa para a troca de legenda do detentor do mandato.

Ainda de acordo com o artigo 1º da Resolução 22.610/07, o partido político cujo parlamentar deixou tem legitimidade para ingressar com a ação em 30 (trinta) dias a contar da desfiliação. Caso este não o fizer, qualquer interessado na causa (o suplente, por exemplo), pode ingressar nos 30 (trinta) dias subsequentes. (BRASIL, 2014c).

É possível também, que o mandatário que irá se desfiliar ou que já se desfilou apresente a justa causa previamente, citando o partido para que tome conhecimento. (BRASIL, 2014c).

Os demais artigos da presente Resolução legislam sobre o processo de perda de mandato, garantindo ao parlamentar infiel o direito de ampla defesa.

O artigo 8º determina que o ônus da prova cabe ao requerido, a fim de modificar, extinguir ou impedir a eficácia do pedido (BRASIL, 2014c).

Julgado procedente o pedido de perda do mandato, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando o Legislativo e em seguida o suplente ou vice assumirá a cadeira em vacância, nos termos do artigo 10 da Resolução (BRASIL, 2014c).

O Tribunal deve dar preferência em julgar os casos que se tratam dessa Resolução, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias, de acordo com o artigo 12 da Resolução (BRASIL, 2014c).

A competência para julgamento desta ação é do TSE para âmbito federal e do TRE para os demais, suprindo a decisão dos juízes eleitorais de primeiro grau no que tange à fidelidade partidária (BRASIL, 2014c; PEREIRA, 2009).

Apesar de a Resolução ter entrado em vigor no dia 25 de outubro de 2007, o artigo 13 dita que os legitimados podem entrar com ação de perda de mandato por infidelidade partidária de casos que ocorreram a partir do dia 27 de março de 2007. (BRASIL, 2014c).

Conforme exposto, há de se perceber que história para legalizar o instituto da fidelidade partidária surtiu efeito no mundo jurídico e é plenamente respeitada pela Suprema Corte, analisando os casos com cautela para que as justificativas previstas na Resolução 22.610/07 TSE não sejam usadas deliberadamente.

#### 4.3 O POSICIONAMENTO DO TRE/SC NOS JULGADOS QUE TRATARAM DA PERDA DE MANDATO POR TROCA DE PARTIDO POLÍTICO NO PERÍODO DE 2007-2013

O presente tema é o objeto de estudo principal deste trabalho, sendo toda a pesquisa anterior voltada ao estudo dos julgados do TRE/SC sobre fidelidade partidária por troca de partido político.

Os julgados a seguir apresentados, puderam ser acessados mediante solicitação para o próprio TRE/SC por e-mail. O Tribunal, após a solicitação, disponibilizou 24 (vinte e quatro) jurisprudências das quais, no presente trabalho foram usadas 9 (nove), com o intuito de mostrar que a maioria das justificativas alegadas pelas mandatários é a “grave discriminação pessoal”, que o Tribunal Regional Eleitoral vem julgando de acordo com a perspectiva do Supremo Tribunal Federal e analisa de forma rígida antes de decidir sobre a perda do mandato. Os demais julgados abaixo, dos quais não proferem sobre “grave discriminação pessoal”, foram explanadas no

presente trabalho a fim de expor que no estado de Santa Catarina há diversos casos de infidelidade partidária sendo analisados no Tribunal.

Dos 24 (vinte e quatro) julgados do Tribunal Regional Eleitoral, em 11 (onze) foi decretado a perda do mandato e 13 (treze) foi caracterizada a justa causa, deixando o mandato com o parlamentar que trocou a legenda.

O primeiro caso a ser analisado é do vereador Edson José Firmino, que pertencia ao PDT (Partido Democrático Trabalhista), que no exercício de seu mandato migrou para o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). O requerente entrou com uma ação de perda de mandato contra o vereador, assim como a inconstitucionalidade da Resolução 22.610/07, que em sua defesa alegou o artigo 1º, §1º, IV da referida Resolução (grave discriminação pessoal). (SANTA CATARINA. Tribunal Regional, Acórdão 27885, 2014a).

Com a ementa:

AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA - PRELIMINARES DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO N. 22.610/2007 E DE CARÊNCIA DE AÇÃO POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR - AFASTAMENTO. - PEDIDO DE DESISTÊNCIA DA AÇÃO PELO REQUERENTE - MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA - DIREITO INDISPONÍVEL - IMPOSSIBILIDADE DE DESISTÊNCIA - REJEITADO. - ALEGADA GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL - HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 1º, §1º, IV DA RES. TSE N. 22.610/2007 -JUSTA CAUSA PARA A DESFILIAÇÃO - PERMANÊNCIA DO MANDATÁRIO INVIABILIZADA PELOS PRÓPRIOS INTEGRANTES DA AGREMIÇÃO DA QUAL SE DESFILIOU - CONFIGURAÇÃO -IMPROCEDÊNCIA. (BRASIL, 2014a).

No decorrer do processo, o partido requerente tentou desistir da ação, porém lhe foi negado o pedido, devido ao fato do processo ser de ordem pública e assim, indisponível. (SANTA CATARINA, 2014a).

No voto, primeiramente o relator argüiu que a Resolução 22.610/07 é constitucional conforme julgado do STF mencionado neste capítulo. Após negar o pedido de desistência, o relator averiguou com as testemunhas arroladas que o vereador sofria grave discriminação pessoal, e que sua expulsão do partido constou em ata para reunião, apesar de não ter sido votada, concluindo assim que “vários membros de destaque do partido requerente julgavam-no um empecilho ao desenvolvimento dos futuros projetos políticos, pelo que praticamente exigiram sua saída da entidade”.



Havendo assim, prova concreta da justa causa arrolada na mencionada resolução. Desta feita, o pedido de perda do cargo eletivo não foi provido (SANTA CATARINA, 2014a).

Na ação de perda de mandato por desfiliação partidária n. 838-82.2011.6.24.0000, o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) de Monte Castelo requereu a cadeira do vereador Everton Jonas Carlos Silva França, que dois anos após eleito pelo referido partido comunicou sua desfiliação e filiou-se ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), que se defendeu alegando a inconstitucionalidade da Resolução, assim como o enquadramento nas justificativas dos incisos III e IV (SANTA CATARINA, 2014b).

Ementa:

AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA - VEREADOR - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE E ATIVA AD CAUSAM AFASTADA . "O órgão partidário de circunscrição municipal tem legitimidade para requerer no Tribunal Regional Eleitoral a decretação da perda de cargo eletivo de vereador em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa" (TSE . Ac n. 2.504, de 21.8.2008. Rei. Ministro Arnaldo Versiani). - RESOLUÇÃO TS E N. 22.610/2007 - ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE E REJEITADA - ALEGAÇÃO DE MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO ESTATUTO PARTIDÁRIO E GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL - DISSIDÊNCIAS INTERNAS DECORRENTES AO EMBATE POLÍTICO INTRÍNSECO AO FUNCIONAMENTO DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS E DAS CASAS LEGISLATIVAS - AUSÊNCIA DE QUALQUER ATITUDE DISCRIMINATÓRIA POR PARTE DO PARTIDO - JUSTA CAUSA NÃO CARACTERIZADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (SANTA CATARINA, 2014b.)

Primeiramente o relator afastou a possibilidade de inconstitucionalidade da Resolução 22.610/07, em seguida, depois de tomado depoimento pessoal do vereador, afastou a possibilidade de “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”, pois este não soube dizer em que matéria o estatuto do partido havia mudado. (BRASIL, 2014b).

No que tange a grave discriminação pessoal, não restou provada, uma vez que as testemunhas arroladas afirmaram o bom relacionamento do vereador com seu antigo partido. Motivo pelo qual não foi configurada a justificativa e o TRE/SC julgou procedente a ação de perda de mandato, entregando a cadeira do Legislativo Municipal ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) (SANTA CATARINA 2014b).

Grande parte das contestações dos detentores do mandato que estão sofrendo ação de perda de mandato por infidelidade partidária é o inciso IV do artigo que taxa as justificativas (artigo 1º, §1º) que determina a grave discriminação pessoal, como justa causa para troca da legenda no exercício do mandato.

AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA - ALEGAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL - MANIFESTAÇÃO DA AGREMIAÇÃO NÃO SE OPONDO AO PEDIDO - ATOS DISCRIMINATÓRIOS CONSIDERADOS VERDADEIROS - COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA - PROCEDÊNCIA. (SANTA CATARINA, 2014c)

- AÇÃO DE DECLARATÓRIA DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA - RESOLUÇÃO TSE N. 22.610/2007 -ARGUIÇÃO DE FALTA DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL -REGULARIZAÇÃO - PRELIMINAR DE REVELIA REJEITADA -NOTA VEICULADA POR GREI PARTIDÁRIA, EM JORNAIS DE GRANDE CIRCULAÇÃO NA REGIÃO ONDE O CANDIDATO EXERCE VEREANÇA, FAZENDO MENÇÃO A PROCESSO DISCIPLINAR QUE SEQUER TEVE REGULAR PROCESSAMENTO - GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL CARACTERIZADA - ALEGADA ALTERAÇÃO PROGRAMÁTICA DO PARTIDO - AUSÊNCIA DE PROVAS - PROCEDÊNCIA. (Santa Catarina, Tribunal Regional Eleitoral, Acórdão 25229, 2014d)

- AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA - SUPOSTA OCORRÊNCIA DE GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL - AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DA AGREMIAÇÃO - ATOS DISCRIMINATÓRIOS CONSIDERADOS VERDADEIROS - COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA - PROCEDÊNCIA. (Santa Catarina, 2014e)

Nos casos supracitados, a grave discriminação pessoal foi caracterizada após longo processo de averiguação, com audição de testemunhas e análise de documentos, deixando o cargo com o candidato eleito, que agora pertence à outra legenda.

Conforme demonstrado a seguir, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina não acolheu a justificativa de alguns detentores de cargo eletivo.

AÇÃO DE PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR – INFIDELIDADE PARTIDÁRIA - VEREADOR LICENCIADO EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL - FILIAÇÃO A OUTRO PARTIDO APÓS O AFASTAMENTO - INTERESSE PROCESSUAL CONFIGURADO – CONHECIMENTO DA AÇÃO DECISÃO MAJORITÁRIA. - JUSTA CAUSA - NÃO-COMPROVAÇÃO DA GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL – PRETENSÃO ACOLHIDA - MANDATO

PERTENCENTE AO PARTIDO DO QUAL O VEREADOR SE DESLIGOU E NÃO À COLIGAÇÃO PELA QUAL SE ELEGEU - SUCESSOR - SUPLENTE FILIADO AO SEU ANTIGOPARTIDO. (Santa Catarina, 2014f).

AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA – ALEGAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL – FALTA DE APOIO NA ELEIÇÃO PARA PRESENÇA DA CÂMARA DE VEREADORES – REALIZAÇÃO DE CONVENÇÃO SEM A DEVIDA PUBLICIDADE O MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS DE REPÚDIO – FALTA DE CONVITE PARA AS REUNIÕES DO PARTIDO ANIMOSIDADE CRIADA POR CONDUTA PARTIDÁRIA INADEQUADA DO PRÓPRIO REQUERENTE – AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA – IMPROCEDÊNCIA – DETERMINAÇÃO PARA O SUPLENTE OCUPAR O MANDATO (Santa Catarina, 2014g).

AÇÃO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO POR DESLIFICAÇÃO PARTIDÁRIA – ALEGAÇÃO DE GRAVE DISCRIMINAÇÃO PESSOAL E DE DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO – NÃO COMPROVAÇÃO – AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PREVISTA NO ROL DO ART 1º DA RESOLUÇÃO TSE 22.610/07 – PROCEDÊNCIA. (Santa Catarina, 2014i)

As justificativas de grave discriminação pessoal e de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário são minuciosamente analisadas, pois é de difícil comprovação. Já as justificativas de criação, fusão ou incorporação de um partido político são facilmente detectáveis (PEREIRA, 2009,).

De acordo com o acórdão n.º 26409, do TRE/SC, o requerido trocou a legenda pelo qual foi eleito, alegando ativa participação na criação de um novo partido político, cuja justificativa está prevista na Resolução 22.610/07. Foi alegada pelos requerentes, a inconstitucionalidade da referida Resolução, cujo foi afastada de imediato pelo Tribunal como todos os julgados analisados fizeram.

- AÇÃO DE PERDA DE MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA - SUPLENTE DE VEREADOR NA ORDEM IMEDIATA DE SUCESSÃO - LEGITIMIDADE.

Estando evidente o interesse dos requerentes, por serem ambos — temporária ou definitivamente — beneficiados de imediato pela eventual perda do mandato do requerido, são partes legítimas para propor a ação.

- PRELIMINAR DE CARÊNCIA DE AÇÃO POR AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO - REQUERIDO QUE NÃO SE ENCONTRAVA FILIADO A NENHUM PARTIDO POLÍTICO QUANDO PROPOSTA A AÇÃO – MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA - QUESTÃO SUPRIDA DE OFÍCIO - NULIDADE AFASTADA.

PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO N. 22.610/2007 - CONSONÂNCIA ÀS REGRAS DA CONSTITUIÇÃO E EM

CUMPRIMENTO À DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - AFASTAMENTO.

- DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA - ALEGADA JUSTA CAUSA - CRIAÇÃO DE NOVO PARTIDO - PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL - DESFILIAÇÃO DO PARTIDO ORIGINÁRIO EM DATA ANTERIOR À DO DEFERIMENTO DO REGISTRO NACIONAL PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - PARTICIPAÇÃO ATIVA NA CRIAÇÃO DO NOVO PARTIDO - FILIAÇÃO NO PRAZO EXIGIDO RECONHECIMENTO DA JUSTA CAUSA - IMPROCEDÊNCIA. (SANTA CATARINA, 2014h)

Sendo assim, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina têm julgado os casos de infidelidade partidária por troca de partido político de acordo com os julgados do STF, respeitando a Resolução 22.610/07 do TSE que foi devidamente constitucionalizada pela Suprema Corte.

Pode-se observar também que a justificativa do inciso IV, §1º do artigo 1º da Resolução 22.610/07, é muito bem analisada pelo Tribunal, não admitindo que provas insuficientes beneficiem qualquer das partes. Para que o detentor do cargo que trocou de partido político no exercício do mandato tenha sua justa causa caracterizada, é necessária provas concretas, não somente de grave discriminação pessoal, como para qualquer justificativa apresentada.

Sendo assim, diante dos julgados analisado, percebe-se que o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina julga os casos de fidelidade partidária por troca de partido político em harmonia com a Resolução 22.610/07, analisando minuciosamente as provas produzidas, a fim de saber a veracidade da justa causa apresentada pelo parlamentar. Se este na tem justa causa devidamente caracterizada com provas testemunhais e/ou documentais, o TRE/SC irá decretar a perda de seu mandato, dando a sua cadeira em vacância para seu suplente.

## 5. CONCLUSÃO

A partir desse estudo, pode-se concluir que o surgimento de nosso sistema de democracia teve um árduo caminho para se estabilizar. A democracia teve seu surgimento por necessidade do povo de classe baixa para conseguir obter voz no governo; sendo que, das modalidades de democracia apresentadas no trabalho, atualmente o Brasil utiliza-se da democracia representativa.

Com a pesquisa para a elaboração desse trabalho, também pôde-se perceber que o princípio democrático, disposto no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, surgiu para garantir aos cidadãos o direito de participação na política.

Dos modelos de mandato apresentados nesse trabalho, o Brasil utiliza o mandato representativo, que sintoniza com a democracia representativa. Assim, pode-se concluir que, nesse país, o povo é representado por membros da sociedade escolhidos em eleições diretas, ocorridas de quatro em quatro anos. Além disso, também podem participar de decisões importantes para o país por meio de plebiscito ou referendo. Entretanto, esses institutos devem ter prévia aprovação dos parlamentares para efetivar seu acontecimento.

Já o instituto da fidelidade partidária veio para fortalecer os partidos políticos, não permitindo que seus candidatos utilizem um determinado partido para se elegerem e, no exercício de seu mandato, migrem para outra legenda.

Sabe-se que a Resolução 22.610/07 do TSE tem legislado sobre as justificativas de troca de partido político no exercício do mandato, plausíveis de alegação e julgamento pela Suprema Corte em casos federais e pelos Tribunais Regionais Eleitorais nos demais casos. Portanto, no presente trabalho, foi reconhecida a constitucionalidade da Resolução da leitura da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.999, tendo como ministro relator o Sr. Joaquim Barbosa.

O presente trabalho apresentou também como os estatutos de alguns partidos políticos regem sobre o instituto da fidelidade e disciplina partidária, mostrando que uns fazem mais jus à prerrogativa da Constituição Federal, quando afirmam que cabe aos estatutos dos partidos políticos legislar sobre fidelidade partidária, que outros. No

entanto, todos mencionam a expulsão dos que não cumpriram a fidelidade partidária, e nem todos mencionam a perda de mandato como punição.

Por fim, o presente trabalho, além de confirmar a constitucionalidade da Resolução 22.610/07 do TSE, relatou como a Suprema Corte está julgando os casos de infidelidade partidária que, como se pôde concluir, é em total respeito à referida Resolução.

O Tribunal Regional Eleitoral, no período de 2007-2013, julgou muitos casos de infidelidade partidária devido à troca de partidos políticos por parte de alguns mandatários. Todavia, a partir dos casos aqui apresentados, a maior justificativa é a grave discriminação pessoal, sendo prevista como justa causa no artigo 1º, § 1º, da Resolução 22.610/07 do TSE. Por isso, o Estado, antes de decidir sobre a matéria, analisa todos os tipos de provas para certificar se o parlamentar realmente sofreu grave discriminação pessoal, ou se está utilizando a justificativa deliberadamente, havendo já, muitos casos em que o parlamentar perdeu seu mandato para seu suplente.

Dessa forma, pode-se afirmar que, constitucionalmente, o povo que escolhe seu representante por determinado partido político tem garantia que o mesmo não irá trocá-lo por outro, sem utilizar verdadeiramente uma das justificativas previstas pela Resolução 22.610/07 do TSE. Assim, o eleitor estará mais confiante a respeito de seu voto, uma vez que a cadeira no Congresso Nacional, na Câmara de Deputados ou de Vereadores, pertence ao partido e não ao mandatário, gerando segurança ao votante no exercício da cidadania.

Pôde-se ver no presente trabalho, portanto, que o TRE/SC vem julgando casos de infidelidade partidária por troca de partido político em sintonia com o STF. Percebendo-se também que ambos os Tribunais seguem as diretrizes da Resolução 22.610/07 do TSE.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano, **Mandato Eletivo**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006a.

AIETA, Vânia Siciliano, **Paridos Políticos**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006b.

ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. A Perda do Mandato Parlamentar. 1 ed. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2006.

BARBOSA, Flávia Queiroz. **Direitos fundamentais aplicados à fidelidade partidária**. Resenha Eleitoral, 2010. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/direitos-fundamentais-aplicados-a-fidelidade-partidaria/index0b28.html?no\\_cache=1&cHash=f7b077780dabc3f82e36fc9257f50dd4](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/direitos-fundamentais-aplicados-a-fidelidade-partidaria/index0b28.html?no_cache=1&cHash=f7b077780dabc3f82e36fc9257f50dd4)> Acesso em: 24 out. 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1996.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Giafranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. vol. 2 Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002.

BRAICK, Patrícia Ramos; MOTA, Myriam Becho. **História das cavernas ao terceiro milênio**: das origens da humanidade à reforma religiosa na Europa. São Paulo: Moderna, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 22 de setembro. 2014a.

BRASIL. Código Eleitoral (1965). **Código Eleitoral**: Instituído em 15 de Julho de 1965. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm)> Acesso em 22 de setembro de 2014b.

BRASIL. **Resolução 22.610/07, de 25 de Outubro de 2007**. Dispõe sobre o processo de perda do cargo eletivo. Disponível em <[http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade\\_partidaria/res22610.pdf](http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf)> Acesso em 22 de Setembro de 2014c.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Emenda Constitucional n. 1. Editada em 17 de outubro de 1969 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em: 28 out. 2014d.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.999, 2014e.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo de Instrumento n. 733.387, 16 de dezembro de 2008. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3371858>> acesso em 05 de novembro de 2014f.

BRASIL. **Estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro**. \_\_\_\_\_. Disponível em < <http://pmdb.org.br/institucional/estatuto/>> acesso em 03 de novembro de 2014g.

BRASIL. **Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira**. \_\_\_\_\_. Disponível em < <http://www.psdb.org.br/psdb/estatuto/>> Acesso em 03 de novembro de 2014h.

BRASIL. **Estatuto do Partido dos Trabalhadores**. \_\_\_\_\_. Disponível em < [http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/ESTATUTO\\_PT\\_2012\\_-\\_VERSAO\\_FINAL\\_registrada.pdf](http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/ESTATUTO_PT_2012_-_VERSAO_FINAL_registrada.pdf)> acesso em 03 de novembro de 2014i.

BRASIL. **Estatuto do Partido da Social Democracia**. \_\_\_\_\_. Disponível em < <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-psd-deferido-em-6-maio-2014>> acesso em 03 de novembro de 2014j.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n. 26602, 04 de outubro de 2007. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>> acesso em 03 de novembro de 2014k.

BRASIL, Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em <

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra, Editora Almedina, 2003.

CANELLO, Júlio. **Disciplina partidária em legislativos**. \_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.academia.edu/250196/Disciplina\\_partid%C3%A1ria\\_em\\_legislativos\\_a\\_lite\\_ratura\\_sobre\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_e\\_o\\_caso\\_da\\_Assembl%C3%A9ia\\_do\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Sul](http://www.academia.edu/250196/Disciplina_partid%C3%A1ria_em_legislativos_a_lite_ratura_sobre_Am%C3%A9rica_Latina_e_o_caso_da_Assembl%C3%A9ia_do_Rio_Grande_do_Sul)> Acesso em: 24 out. 2014.

CANOTILHO, J.J Gomes. **Direito Constitucional em Teoria da Constituição**, Coimbra, Livraria Almedina, 1997.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto Proibido, uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquematizado**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.



CHÂTELET, François; et al. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

CHARLOT, Jean, **Os Partidos Políticos**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17. ed. São Paulo. Saraiva, 2013.

LIMA, Valdira Bezerra. **Fidelidade partidária no poder legislativo**. \_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://valdirabezerra.jusbrasil.com.br/artigos/114109568/fidelidade-partidaria-no-poder-legislativo?ref=topic\\_feed](http://valdirabezerra.jusbrasil.com.br/artigos/114109568/fidelidade-partidaria-no-poder-legislativo?ref=topic_feed)> Acesso em: 1 out. 2014.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida, **O Princípio Democrático: uma visão Crítica**. Cuiabá, 2003. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_53/artigos/Art\\_Francisco.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_53/artigos/Art_Francisco.htm)> Acesso em 20 de outubro de 2013.

MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez, **Disciplina partidária: o caso da Constituinte**, 1998. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200006)> acesso em 07 de outubro de 2014.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. O princípio democrático no ordenamento jurídico brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 43, 1 jul. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/62/o-principio-democratico-no-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

MEZZAROBBA, Orides. **Partidos Políticos: Princípios e Garantias Constitucionais**. Lei 9.096/95 – Anotações Jurisprudenciais, Curitiba, Juruá Editora, 2005.

MEZZAROBBA, Orides. **Direito Partidário Brasileiro**, 2 ed. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2004.

MOSSÉ, Claude. **Atenas: A História de uma Democracia**. 2. ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.

OPPU, Anna, 2002, Verbete: **Partidos Políticos** in BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO Giafranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. vol. 2 Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002.

PEREIRA, Leonardo Freire. **Fidelidade Partidária no desenvolvimento do modelo de democracia pelos partidos**. São Paulo, 2009, Disponível em:

<[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27052010-074638/publico/Leonardo\\_Freire\\_Pereira\\_Dissertacao.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27052010-074638/publico/Leonardo_Freire_Pereira_Dissertacao.pdf)> Acesso em: 4 nov. 2014.

SANTA CATARINA. **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 27855, da 33ª Zona Eleitoral do Estado de Santa Catarina, Tubarão, SC, 26 de novembro de 2012. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/27855\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/27855_.pdf) > Acesso em 06 de novembro de 2014a.

SANTA CATARINA, **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 26892, da 81ª a zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Papanduva (Monte Castelo), SC, 16 de agosto de 2012. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26892\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26892_.pdf) > Acesso em 06 de novembro de 2014b.

SANTA CATARINA, **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 26238, da 01ª zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Araranguá, SC, 03 de agosto de 2011. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2011/26238\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2011/26238_.pdf) > Acesso em 07 de novembro de 2014c.

SANTA CATARINA, **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 25229, da 58ª zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Maravilha, SC, 10 de agosto de 2010. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2010/25229\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2010/25229_.pdf) > Acesso em 07 de novembro de 2014d.

SANTA CATARINA. **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 24747, da 33ª zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Tubarão (Jaguaruna), SC, 26 de julho de 2010. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2010/24747\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2010/24747_.pdf) > Acesso em 07 de novembro de 2014e.

SANTA CATARINA. **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 26481, da 82ª zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Achietá, SC, 02 de maio de 2012. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26481\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26481_.pdf) > acesso em 07 de novembro de 2014f.

SANTA CATARINA. **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 26447, da 51ª zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Santa Cecília (Timbó Grande), SC, 09 de abril de 2012. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26447\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26447_.pdf) > acesso em 07 de novembro de 2014g.

SANTA CATARINA. **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão nº 26409, da 66ª zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Pinhalzinho (Nova Erechim), SC, 07 de março

de 2012. Disponível em < [http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26409 .pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/26409.pdf) > Acesso em 07 de novembro de 2014h.

SANTA CATARINA. **Tribunal Regional Eleitoral**. Acórdão 22293, da 58ª zona eleitoral do Estado de Santa Catarina, Maravilha, SC, 28 de julho de 2008. disponível em < <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2008/22293 .pdf> > acesso em 07 de novembro de 2014i.

SGARBI, Adrian. **O Referendo**. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

SOUZA, Isabela Saldanha, **Os Limites Para O Ativismo Judicial No Estado Democrático De Direito: Um Estudo De Caso Sobre A Perda Do Mandato Parlamentar Por Infidelidade Partidária Regulamentada Pela Resolução 22.610/07 Do Tse**, 2011. Disponível em < [http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=18343@1](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=18343@1) > acesso em 04 de novembro de 2014a.

SOUZA, Marllon. **Resolução TSE nº 22.610/2007: Análise sob o aspecto constitucional**. 2012. Disponível em < <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/resolu%C3%A7%C3%A3o-tse-n%C2%BA-226102007-an%C3%A1lise-sob-o-aspecto-constitucional> > acesso em 06 de novembro de 2014b.

VIEIRA, Reginaldo de Souza, **Partidos Políticos Brasileiros: Das origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. Criciúma, UNESC, 2010.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Estado, Política e Direito**. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. Vol.. 2, 1 ed. Criciúma, Editora UNESC, 2011.